



الجمعية العمومية - الدورة السادسة والثلاثون

اللجنة التنفيذية

البند ١٥ من جدول الأعمال: برنامج أمن الطيران

البند ١٦ من جدول الأعمال: البرنامج العالمي لتدقيق أمن الطيران

أولويات مقترحة في إطار برنامج العمل للفترة ٢٠٠٨ - ٢٠١٠ بشأن أمن الطيران

(مقدمة من البرتغال بالنيابة عن الجماعة الأوروبية ودولها الأعضاء^١،
والدول الأخرى الأعضاء في اللجنة الأوروبية للطيران المدني^٢)

الملخص التنفيذي

حدث خلال السنوات الست الماضية التي تلت ١١ سبتمبر ٢٠٠١ تقدم كبير على مستوى العالم في مجال القواعد القياسية المتعلقة بأمن الطيران المدني. وتقترح هذه الورقة الأولويات الكفيلة بالاستناد إلى هذا التقدم المحرز ومواصلة إعداد هذه القواعد القياسية على الصعيد العالمي، ومن ثم تدعو الإيكاو إلى اتخاذ الإجراءات المناسبة.

الإجراء: يرجى من الجمعية العمومية القيام بما يلي:

(أ) أن تأخذ علماً بالتطورات المستجدة داخل بلدان الجماعة الأوروبية والإقليم التابع للجنة الأوروبية للطيران المدني في مجال أمن الطيران المدني؛

(ب) تعزيز أوثق تعاون ممكن بشأن رصد الامتثال بين المنظمات أو الدول التي تجري عمليات تدقيق أو تفتيش في مجال أمن الطيران المدني. وفي هذا الصدد، ينبغي تأييد استمرار برنامج الإيكاو العالمي لتدقيق أمن الطيران، مع تنقيحه ليصبح موجهًا بدرجة أكبر إلى الدول و/أو الأقاليم التي لا تعبر اهتمامًا كافيًا لقدرات المراقبة الوطنية والإقليمية، بما يسمح باستخدام نتائج عمليات تدقيق أمن الطيران التي تجريها الإيكاو كأساس لاتخاذ الإجراءات المناسبة؛

(ج) الإقرار بضرورة وجود آلية لاستعراض الملحق السابع عشر ودليل الأمن بصورة منتظمة ودائمة ودينامية، بالتنسيق مع الملحق التاسع والملحق الثامن عشر. وينبغي في هذا الصدد إعطاء الأولوية إلى المتطلبات العالمية بشأن السوائل والأيروسولات والهلاميات بغية استعراض قائمة المواد المحظورة؛

(د) التركيز أكثر على تنفيذ الملحق السابع عشر، وبشكل خاص على العامل البشري؛ وتحديد أولويات المبادرات الرامية لتحسين تدريب موظفي الأمن.

الهدف الاستراتيجي:	ورقة العمل هذه ترتبط بالهدف الاستراتيجي B (الأمن - تعزيز أمن الطيران المدني العالمي).
الأثار المالية:	لا ينطبق.
المراجع:	لا ينطبق.

^١ النمسا، بلجيكا، بلغاريا، قبرص، الجمهورية التشيكية، الدانمرك، إستونيا، فنلندا، فرنسا، ألمانيا، اليونان، هنغاريا، أيرلندا، إيطاليا، لاتفيا، ليتوانيا، لكسمبرغ، مالطة، هولندا، بولندا، البرتغال، رومانيا، سلوفاكيا، سلوفينيا، إسبانيا، السويد، المملكة المتحدة وهذه الدول السبع وعشرون أعضاء أيضا في اللجنة الأوروبية للطيران المدني (إيكاو).

^٢ ألبانيا، أرمينيا، أذربيجان، البوسنة والهرسك، كرواتيا، جورجيا، آيسلندا، ملدوفا، موناكو، النرويج، صربيا، سويسرا، جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، تركيا، أوكرانيا.

١- المقدمة

١-١ كانت أحداث ١١ سبتمبر ٢٠٠١ تذكرة للعالم بأن الطيران المدني يشكل هدفا مهما للإرهاب. وقد أدت هذه الأحداث إلى اتخاذ إجراءات على جميع المستويات - الدولية والإقليمية والوطنية والمحلية - وذلك لرفع من مستوى القواعد القياسية المتعلقة بأمن الطيران.

٢-١ وفي بلدان الجماعة الأوروبية، تم تكليف المفوضية الأوروبية بإعداد قواعد قياسية أساسية متناسقة بشأن أمن الطيران المدني. وطُبقت هذه القواعد - الواردة في اللائحة التنظيمية رقم ٢٠٠٢/٢٣٢٠ (الجماعة الأوروبية) منذ يناير ٢٠٠٣. وقدمت المفوضية الأوروبية خلال الدورة الخامسة والثلاثين للجمعية العمومية للإيكاو ورقة معلومات A35-WP/94 تعرض بالتفصيل التطورات التشريعية وبرنامج التفتيش بخصوص أمن الطيران المدني في بلدان الجماعة الأوروبية. ولا تسري هذه التشريعات على الدول الأعضاء في الجماعة الأوروبية والبالغ عددها ٢٧ دولة فحسب، بل تسري أيضا على أيسلندا والنرويج وسويسرا على أساس ترتيبات محددة. أما الدول الأخرى الأعضاء في اللجنة الأوروبية للطيران المدني ولكنها ليست ملزمة بتسريع الجماعة الأوروبية، فقد تعهدت جميعها بتطبيق هذه القواعد القياسية من خلال تنفيذ الوثيقة رقم ٣٠ الصادرة عن اللجنة الأوروبية للطيران المدني، والتي تعادل تلك القواعد القياسية.

٣-١ ومنذ انعقاد الدورة الخامسة والثلاثين، ما فتئت المفوضية الأوروبية تضع تشريعات إضافية كلما دعت الضرورة لذلك وبصورة مستمرة، من أجل ضمان حداثة متطلبات الجماعة الأوروبية الخاصة بأمن الطيران والابقاء عليها عند أعلى مستوى. وتضمنت هذه التشريعات معايير الأداء المتعلقة بأنواع مختلفة من معدات الكشف، والالتزامات الخاصة بتفتيش المركبات التي تدخل منطقة التحركات المراقبة، والقواعد المفصلة الخاصة بأمن الشحن الجوي، والقيود المفروضة على كمية السوائل التي يحملها الركاب على متن الطائرة التي تغادر المطارات التابعة لبلدان الجماعة. وقد وضع هذا الإجراء الأخير ردا على تهديد أمني للطيران المدني والذي تم كشفه لأول مرة في الجماعة الأوروبية في ١٠/٨/٢٠٠٦.

٤-١ وقد استُكملت الإجراءات التشريعية ببرنامج فعال لتفتيش المطارات والسلطات الوطنية المختصة. ومنذ استحداث هذا البرنامج في عام ٢٠٠٤ وحتى شهر يونيو من عام ٢٠٠٧، نفذ ما مجموعه ١٠٣ عمليات تفتيش - منها ٥٤ عملية تفتيش أولية للمطارات، و ٢١ عملية تفتيش متابعة للمطارات و ٢٨ عملية تفتيش للسلطات الوطنية المختصة.

٥-١ ويقضي تشريع الجماعة الأوروبية إجراء عمليات تفتيش للمطارات المعنية دون سابق إنذار وبالتالي عدم الإعلان عن أي جدول زمني لعمليات التفتيش المزمعة. وتوزع على جميع الدول الأعضاء في الجماعة الأوروبية، والبالغ عددها ٢٧ دولة، نتائج عمليات التفتيش، لأن أحد الأهداف هو بناء الثقة المتبادلة في مستوى أمن الطيران داخل كل بلدان الجماعة الأوروبية. ويتولى عمليات التفتيش موظفون متفرغون ومدربون تدريباً مناسباً تابعون للمفوضية الأوروبية، يساعدهم في ذلك مفتشون معارون من الدول الأعضاء في الجماعة الأوروبية (شريطة ألا يقع الاختيار على مفتشين لإجراء عمليات تفتيش على مطارات تقع في بلدانهم الأصلية).

٦-١ وتجدر الإشارة إلى أن عمليات التفتيش التي تجريها المفوضية الأوروبية مشابهة في جوانب كثيرة لعمليات الإيكاو لتدقيق أمن الطيران. فكلاهما يفحص ضوابط الجودة والتدابير والإجراءات والهياكل الأمنية على المستوى الوطني وعلى مستوى المطارات. غير أن هناك بعض الاختلافات المهمة، مثل درجة العرض التفصيلي للقواعد القياسية التي ينبغي تنفيذها وتفتيشها والشرط القاضي بعدم الإعلان عن عمليات التفتيش التي تجريها المفوضية الأوروبية في المطارات التابعة لبلدان الجماعة الأوروبية. ويكمن اختلاف آخر في أن المفوضية الأوروبية تتمتع بسلطات الإنفاذ بخصوص تطبيق المعايير والقواعد.

٧-١ وتكمل هذه الإجراءات أعمال اللجنة الأوروبية للطيران المدني والرامية لنشر "المعرفة الفنية" داخل الإقليم الأوروبي الأوسع. وتجري هذه اللجنة عمليات تدقيق بناء على طلب من الدول لمساعدتها على تحسين مستوى الأمن. وبالإضافة إلى ذلك، تقوم اللجنة بدور بارز في توفير التدريب على جميع المستويات في مجال أمن الطيران في أوروبا. وتقدم أيضا المساعدة التقنية إلى المفوضية الأوروبية في إطار عملها على وضع قواعد قياسية أوروبية إلزامية تتعلق بالمعدات الأمنية والمسائل الأخرى.

٢- ضرورة استمرار الإيكاء في إعادة تقييم القواعد القياسية والتوصيات الدولية الواردة في الملحق السابع عشر ودليل الأمن

١-٢ من الناحية التاريخية، تطورت القواعد القياسية والتوصيات الدولية الواردة في الملحق السابع عشر تدريجيا وفي العادة كرد فعل لواقعة تمس الأمن. إلا أن تطور التدابير الخاصة بأمن الطيران تضرر بسبب ظهور الإرهاب المتطرف، وعلى الأخص استعمال الهجمات الانتحارية. وبناء على ذلك، كانت هناك حاجة ولا تزال إلى إيجاد آلية لاستعراض الملحق السابع عشر ودليل الأمن بصورة منتظمة ومستمرة ودينامية.

٢-٢ وتوجد حاليا عدة عناصر ينبغي مراعاتها عند وضع سياسة أمن الطيران. ويتمثل العنصر الأول في التطور المستمر لما يشكل تهديدا أو خطرا عالميا. فعلى سبيل المثال، لم يكن مفهوم استخدام الطائرات المدنية كسلاح للتدمير يعتبر خطرا كبيرا قبل عام ٢٠٠١. وبالمثل لم تكن المتفجرات السائلة المصنوعة يدويا تمثل تهديدا كبيرا قبل أغسطس ٢٠٠٦. وبالرغم من استحالة التنبؤ بدقة بالمصدر المحتمل للهجوم على الطيران المدني، فمن الواضح أنه من المستصوب أن يشكل وضع القواعد على المستوى الدولي بشأن أمن الطيران ردا سريعا ومتناسبا عند ظهور التهديد التالي بالفعل.

٣-٢ ويحفز تزايد التهديد (المعتقد) لحدوث هجوم إرهابي على الطيران المدني القيام بجهود بحوث وتطوير ضخمة للمعدات الأمنية. ومن الأمثلة على التقدم المحرز في علم أمن الطيران هناك الكشف عن الآثار وتحديد الهوية بالقياس البيومتري وتكنولوجيا الصور المقطعية الحاسوبية للكشف على الأمتعة اليدوية والمسجلة والبضائع والتقاط صور لجسم المسافرين، والوسائل المتطورة بشكل متزايد لتحديد السلوكيات المشبوهة للركاب. ولا بد أن يواكب الملحق السابع عشر ودليل الأمن هذه التقدم المحرز فيما يخص تيسير إدخال تكنولوجيات جديدة ومراجعة المتطلبات المتعلقة بالتكنولوجيات التي مضى عهدا.

٤-٢ ولما كانت التدابير الأمنية التي تعتمد عليها دولة قد تترك آثارا على الدول الأخرى، فيتعين ضمان تنفيذ القواعد القياسية الواردة في الملحق السابع عشر على نطاق عالمي. ولا يمكن تطبيق مفهوم "الكشف الأمني في نقطة واحدة" - الذي يسمح بإعفاء الركاب المحولين والأمتعة المحولة من إعادة الكشف في مطار التحويل، وتجنب الحاجة إلى مصادرة السوائل والأيروسولات والهلاميات من الركاب المحولين - إلا إذا ضمنت الدول الأخرى السلامة الأمنية وأكدت عليها.

٥-٢ عندما تكون عملية وضع قواعد أمن الطيران مجرد رد فعل لحدوث الوقائع، فمن المحتمل استحداث قواعد جديدة لمجابهة التهديد السابق. ويمكن أن ينجم عن الإضافة المستمرة "قواعد فوق قواعد" مجموعة من القواعد التي تثير الخلط والالتباس. والأهم من ذلك أنه قد يؤدي في النهاية إلى ضغوط مفرطة على الموارد بسبب تكرار التدابير الأمنية دون داع. وبالمثل، فمن السهل نسبيا مواصلة إضافة مستويات من المتطلبات الأمنية - ولكن الأصعب بكثير معرفة المجال الذي يمكن فيه لمطلب جديد ان يسمح على نحو مأمون بإحداث تخفيضات مماثلة في التدابير و/أو الموظفين/الموارد في أماكن أخرى.

٦-٢ ويعتبر برنامج الإيكاو العالمي لتدقيق مراقبة الأمن أداة إيجابية للغاية للرفع من مستوى القواعد القياسية المتعلقة بأمن الطيران في العالم أجمع. وقد بينت التجربة المكتسبة في إطار تنفيذ برنامج تفتيش مشابه داخل الجماعة الأوروبية أن عمليات التدقيق/التفتيش لا تحفز الدول على الوفاء بالتزاماتها على نحو صحيح فحسب، بل يمكن أن تبرز أيضا الانحرافات والثغرات في عملية وضع القواعد. ومن المهم أن توجه نتائج برنامج الإيكاو للتدقيق بصورة مباشرة وسريعة لاستخدامها في عملية وضع القواعد ومن ثم تسمح بالمادة تقييم الملحق السابع عشر ودليل الأمن عند الاقتضاء.

٣- برنامج العمل المقترح للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٠

١-٣ استنادا إلى خبراتها في إعداد ورصد القواعد القياسية المتعلقة بأمن الطيران على المستوى الإقليمي، سوف تقترح الجماعة الأوروبية واللجنة الأوروبية للطيران المدني، إدراج عدة إجراءات في برنامج عمل الإيكاو للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٠.

٢-٣ وبعد صدور كتاب المنظمة المؤرخ ٢٠٠٦/١٢/١ بشأن "إرشادات المراقبة الأمنية الموصى بها للكشف الأمني على السوائل والأيروسولات والهلاميات" (سرى AS 8/11-06/100)، والكتاب اللاحق المؤرخ ٢٠٠٧/٣/٣٠، ينبغي أن تُعطى الأولوية إلى البحث بشكل عاجل عن حل يقوم على التكنولوجيا واستكمال العمل الجاري لتوضيح وتنسيق القواعد بشأن قيود السوائل والأيروسولات والهلاميات، بما في ذلك الإجراءات المتعلقة بالمحال التي تتبع السوائل في منطقة التحركات المراقبة في المطارات. وهي مهمة ذات تأثير كبير فيما يخص إجراء ترك صدى سلبيا لدى جمهور المسافرين. ومن المستصوب جدا تنسيق القواعد على المستوى الدولي لاستعادة الثقة في منافع الأمن.

٣-٣ ثانيا، ينبغي استعراض القيود المفروضة على المواد المحمولة على متن الطائرة كي تعبر على الوضع الحالي بشكل أفضل. وقد وُضعت القائمة الحالية للمواد المحظورة قبل أن تنتسج رقعة خطر الهجمات الانتحارية بالمتفجرات وقبل الاستخدام الإلزامي لأبواب مقصورة القيادة المدرعة. وبالمثل، تغيير سلوك الركاب تجاه خاطفي الطائرات، إذ أصبحوا أقل استكانة (كما أثبتت ذلك في ١١ سبتمبر ٢٠٠١، الأحداث على متن الرحلة UA93). ويمكن أن تكون هذه حالة واضحة لإعادة مسألة وضع "القواعد فوق قواعد" (انظر الفقرة ٢-٥).

٤-٣ وبالإضافة إلى ذلك، يجب تحقيق توافق أكبر بين الملحق السابع عشر (الأمن) والملحق الثامن عشر (البضائع الخطرة) نظرا لوجود قدر كبير من التداخل فيما يخص المواد المحظورة. ومن ثم، ينبغي إبلاغ الركاب بالقيود المفروضة على المواد التي يمكنهم حملها في الأمتعة المسجلة أو اليدوية، سواء لأسباب تتعلق بالأمن أو بالسلامة.

٥-٣ وينبغي استعراض دمج هذه العناصر ودرجة الخطر الفعلي الذي تشكله كل مادة مدونة في قائمة المواد المحظورة، خاصة وأنه من المهم أن تحظى هذه القائمة بالمصادقية لدى الركاب. وبناء على ذلك، ينبغي مواصلة واستكمال العمل الذي تقوم به الإيكاو لاستعراض قائمة المواد المحظورة وأن تُعطى الأولوية لإدراج القواعد المتعلقة بالسوائل والأيروسولات والهلاميات. وينبغي أيضا إيلاء الاعتبار إلى وضع قائمة مشتركة للمواد المحظورة التي تسري على كل من الملحق السابع عشر والملحق الثامن عشر.

٦-٣ وبشكل أعم، ينبغي النظر في الانتقال من وضع قواعد جديدة كوسيلة لمعالجة أمن الطيران إلى تنفيذ القواعد الحالية على الوجه الأفضل. وتبين التجربة من عمليات التدقيق والتفتيش أن الثغرات في أمن الطيران تعزى إلى الإخفاق في التطبيق الصحيح للتدابير الأمنية الحالية وليس إلى غياب المتطلبات الملائمة.

٧-٣ وفي هذا الصدد، يقوم العامل البشري بدور مهم في الإخفاقات الأمنية لأنه يشكل دائما اضعف حلقة في سلسلة أمن الطيران. فتعيين الموظفين وتدريبهم - تدريبا أوليا ومتكررا - هما من العناصر الأساسية للحفاظ على القواعد القياسية المتعلقة بأمن الطيران أو تحسينها. ومن ثم، ينبغي إعطاء أولوية أكبر لمعالجة المسائل المتعلقة بالعامل البشري.

٨-٣ وقد كانت المرحلة الأولى في برنامج الإيكاو العالمي لتدقيق الأمن، والتي تمت فيها زيارة جميع الدول المتعاقدة، كانت عملية قيمة في زيادة الوعي بأمن الطيران في جميع أنحاء العالم. إلا أنه من غير الأنسب اتباع نهج عام في إطار المرحلة الثانية لهذا البرنامج. وبدلا من ذلك، ينبغي التركيز أولا على قدرة الدولة على توفير مراقبة ملائمة لأنشطة أمن الطيران والكيفية التي عالجت بها الدول الثغرات المحددة خلال عملية تدقيق الأمن الأولى. وهكذا، ينبغي أن تركز الموارد على المراقبة الفعالة لخطط الإجراءات التصحيحية المقترحة من الدول. كما أن زيادة رصد كفاءة النظم الوطنية لمراقبة الجودة هي طريقة فعالة لاستغلال الموارد المحدودة لقياس جودة تنفيذ التدابير الأمنية.

٩-٣ وينبغي أيضا تزويد الدول المتعاقدة بقدر أكبر من المعلومات عندما يتبين أن مستوى الأمن غير مرض إلى حد بعيد وذلك على غرار الهدف المحدد الموضوع لعمليات تدقيق أمن الطيران التي تجريها الإيكاو بهدف تحسين كفاءة برنامج الإيكاو العالمي لتدقيق أمن الطيران. وسيعزز هذا النهج مصداقية وكفاءة برنامج الإيكاو العالمي لتدقيق الأمن. ومن الواضح أنه ينبغي وضع الإجراءات الخاصة بتوزيع هذه المعلومات من أجل مساعدة الدول على تنفيذ برنامج تصحيحي والحد من توزيع هذه المعلومات الحساسة. ومع ذلك، فإن الفشل المتواصل لدولة متعاقدة في الوفاء بالتزاماتها بموجب الملحق السابع عشر يمثل قلقا لجميع الدول المتعاقدة.

١٠-٣ ولاستكمال عمليات تدقيق الأمن التي تجريها الإيكاو، ينبغي النظر في إيجاد وسيلة للاستفادة من الدول المتعاقدة الأخرى بخصوص كيفية تحسين القواعد القياسية المتعلقة بأمن الطيران. وتقوم اللجنة الأوروبية للطيران المدني بالفعل بدور نشط جدا في مجال التدريب، سواء داخل أوروبا أو بالتعاون مع الأقاليم المجاورة. وهكذا، ينبغي أن تواصل الإيكاو أنشطتها من أجل تعزيز التعاون بين الأقاليم، وذلك بالتنسيق مع اللجان الإقليمية.

١١-٣ وهناك مسألة مستمرة تتمثل في ضرورة إيجاد توازن أفضل بين الأمن والتسهيلات. وغالبا ما يتم وضع القواعد الخاصة بالتسهيلات بشكل مستقل عن القواعد الخاصة بالأمن، والعكس صحيح. ولا بد من إيجاد توازن بين السماح لصناعة الطيران من العمل بأدنى حد من التدخل في العمليات الناجم عن متطلبات الأمن وبين ضمان عدم الاضرار بالأمن لأسباب تتعلق بالتسهيلات. وفي هذا الصدد، ينبغي النظر في تحقيق تنسيق أكبر بين الملحق التاسع والملحق السابع عشر.

١٢-٣ وختاماً، هناك رغبة في استكمال "البند النموذجي لأمن الطيران" المتبع حاليا في الاتفاقات الثنائية أو الإقليمية بأحكام عن التعاون بين الدول بهدف تعزيز الاعتراف (المتبادل) بالقواعد القياسية المتعلقة بأمن الطيران. ويمكن أن يشكل هذا البند النموذجي أساسا للتفاوض بين الدول المتعاقدة. وسيكون إعداد هذه خطوة مهمة نحو الترويج لمفهوم "الكشف الأمني في نقطة واحدة".